



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

LUCIANA DE OLIVEIRA RAMOS

DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA

**Brasília
2014**



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

LUCIANA DE OLIVEIRA RAMOS

DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA

Trabalho final de conclusão do curso de Pós-Graduação em Direito Urbanístico e Regulação Ambiental do Centro Universitário UniCEUB.

Professor Orientador: Paulo Afonso Cavichioli Carmona.

**Brasília
2014**

LUCIANA DE OLIVEIRA RAMOS

DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA

Projeto de trabalho acadêmico apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como uma das atividades programadas pelo módulo Metodologia Científica do curso de Pós-Graduação em Direito Urbanístico e Regulação Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carmona

Banca Examinadora

**Brasília
2014**

RESUMO

O presente trabalho versa a respeito da desapropriação urbanística sancionatória, prevista no artigo 182, parágrafo 4º, III, da Constituição Federal e que tem como objetivo compelir o proprietário a cumprir a função social da propriedade urbana prevista no artigo 182, parágrafo 2º da Carta da República, bem como os fundamentos de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Para que possa ser efetivada, é necessário que os Municípios estabeleçam seus planos diretores, aprovados por lei municipal, através dos quais se definirão os contornos da função social a que as propriedades deverão se ater, definindo, para tanto, meios coercitivos que obriguem o proprietário a adequar seu imóvel às diretrizes estabelecidas. No desenvolvimento deste objetivo foi editada a lei federal 10.257/01 – Estatuto da Cidade, regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que prevê regras gerais norteadoras do desenvolvimento urbano, bem como que estabelece diretrizes sobre a política urbana. Do ponto de vista social, esta reflexão contribuirá para repensar a garantia fundamental do direito de propriedade não como puramente propriedade individual, mas conferindo uma essência coletiva, através da função social, à propriedade privada. Sob a ótica acadêmica, a presente pesquisa pretende trazer ao debate a importância do Direito Urbanístico, principalmente, e do Direito Ambiental, como consequência, na ordenação das cidades.

Palavras-chave: direito de propriedade. Função social da propriedade privada. Direito Urbanístico. Política Urbana. Desapropriação urbanística sancionatória.

RESUMEN

Este estudio se centrará en la expropiación urbana pena de conformidad con el artículo 182, párrafo 4, III de la Constitución Federal y que tiene como objetivo obligar al propietario a cumplir con la función social de la propiedad urbana prevista en el art. 182, párrafo 2 de la Carta de la República, así como los fundamentos de la ordenanza de la ciudad en conformidad con el Plan Director. Para que sea eficaz, es necesario que los municipios establezcan sus planes directores aprobados por la ley municipal, a través del cual se definen los contornos de la función social que las propiedades deben cumplir así como los medios coercitivos para obligar al propietario para adaptarse a su propiedad a las directrices establecidas. En el desarrollo urbano, así como el establecimiento de directrices sobre la política urbana. Desde un punto de vista social, esta reflexión ayudará a repensar la garantía fundamental de los derechos de propiedad no como puramente de propiedad individual, sino que de una esencia colectiva, a través de la función social de la propiedad privada. Bajo el punto de vista académico, este estudio tiene como objetivo traer a la discusión la importancia del Derecho Urbanístico, principalmente, y el Derecho Ambiental, como consecuencia, en el ordenamiento de las ciudades.

Palabras-clave: derecho de propiedad. Función social de la propiedad privada. Derecho Urbanístico. Expropiación urbana pena.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. PROPRIEDADE.....	9
1.1. Breves considerações.....	9
1.2. Função Social da Propriedade Urbana.....	13
1.3. Intervenção do Estado na Propriedade privada urbana: características gerais.....	20
2. DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO.....	29
2.1. Evolução histórica.....	29
2.2. Princípios constitucionais norteadores do direito urbanístico brasileiro.....	35
2.3. Política Urbana: função social das cidades x função social da propriedade....	40
3 DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA.....	46
3.1. A desapropriação como instrumento urbanístico.....	46
3.2. A desapropriação para fins de reforma urbana.....	49
3.2.1. Objeto.....	50
3.2.2. Competência expropriatória.....	51
3.2.3. Pressupostos.....	51
3.2.4. Indenização.....	53
3.2.5. Procedimento e destinação do bem expropriado.....	57
CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS.....	65

INTRODUÇÃO

A desapropriação urbanística sancionatória está prevista no art. 182, parágrafo 4º, III, da Constituição Federal, e objetiva compelir o proprietário a cumprir a função social da propriedade urbana prevista no art. 182, parágrafo 2º, da Carta da República, bem como os fundamentos de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O direito de propriedade consagrado na Constituição Federal no art.5º, inciso XXII, como direito fundamental, é limitado pela função social prevista no inciso XXIII do mesmo artigo. A função social apresenta-se, pois, como condição imposta ao direito de propriedade a fim de que o exercício deste não se contraponha ao interesse social.

Observando-se a evolução histórica do direito de propriedade, percebe-se que a função social veio conferir um ideal coletivo à propriedade individual, condenando a improdutividade e a especulação imobiliária.

Com a urbanização cada vez maior da sociedade, o Direito Urbanístico passou a, juntamente com o Direito Ambiental, ocupar lugar de destaque na Constituição brasileira, e, por conseguinte, nos debates acadêmicos, uma vez que norteia as políticas públicas de maneira geral.

Para que se possa utilizar a desapropriação urbanística sancionatória é necessário que os Municípios estabeleçam seus planos diretores, aprovados por lei municipal, através dos quais se definirão os contornos da função social a que as

propriedades deverão se ater, definindo, para tanto, meios coercitivos que obriguem o proprietário a adequar seu imóvel às diretrizes estabelecidas.

No desenvolvimento deste objetivo foi editada a Lei Federal 10.257/01 – Estatuto da Cidade, regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal/88, que prevê regras gerais norteadoras do desenvolvimento urbano, bem como que estabelece diretrizes sobre a política urbana.

Um dos pontos mais controvertidos que se apresenta na utilização da desapropriação urbanística sancionatória é com relação aos limites de atuação do Poder Público, principalmente ao se levar em consideração a garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição. Qual seria, assim, o limite de atuação do Poder Público ao impor restrições ao direito de propriedade? É lícito o ato administrativo que obriga o proprietário a usar ou edificar compulsoriamente em sua propriedade, dentro daquilo que prevê o plano diretor do município?

Para compreender esta nova realidade e lançar um olhar sobre o papel do Poder Público diante da cada vez maior urbanização da sociedade e, conseqüentemente, da especulação imobiliária, que contribui para o incremento do processo de favelização das cidades, aumentando também a violência, é que a presente pesquisa está sendo proposta.

Do ponto de vista social, esta reflexão contribuirá para repensar a garantia fundamental do direito de propriedade não como puramente propriedade individual, mas conferindo uma essência coletiva, através da função social, à propriedade privada. Sob a ótica acadêmica, a presente pesquisa pretende trazer ao debate a importância do Direito Urbanístico, principalmente, e do Direito Ambiental, como consequência, na ordenação das cidades.

Diante das razões acima expostas é que justifico a realização deste importante estudo.

1. PROPRIEDADE

1.1. Breves considerações

A propriedade constitui um dos direitos fundamentais dos sistemas modernos, apenas inexistindo nos Estados totalitários, que detêm integralmente os meios de produção.

A corrente civilista majoritária vincula os direitos reais à natureza econômica advinda do aproveitamento humano sobre os diversos bens disponíveis¹; todavia, a ideia de propriedade privada surge somente após o segundo estágio evolutivo da humanidade, decorrente da fragilidade da agricultura e da pecuária².

O vocábulo romano “*proprietas*” significava a possibilidade de utilização de *fundus* do Estado, e não o exercício de plenos poderes do titular sobre o bem, diferentemente do conceito atual de propriedade privada.³

Os doutrinadores jus-urbanistas conceituam o direito de propriedade de forma ampla, ao passo em que consideram haver não apenas um, mas vários direitos de propriedade, tais como o direito de propriedade urbana, o direito de propriedade rural, o direito de propriedade intelectual, o direito de propriedade de bens de consumo, o direito de propriedade de bens de produção e o direito de propriedade de bens de capital. Respalhando este entendimento, prevê a Carta Constitucional (em seus artigos 5º, incisos XX a XXX, 170, incisos II e III, 176, 177, 182, 183, 184,

¹ RICCITELLI, Antônio. **Função social da propriedade**. Lopes Pinto Advogados, 2004.

² GUEDES, Jefferson Carús. Função social das “propriedades”: da funcionalidade primitiva ao conceito atual de função social. In: **Aspectos controvertidos do novo Código Civil**. Coordenação: ALVIM, Arruda.

³ GUEDES, . op. cit. p.344.

186, 191 e 222) os vários tipos de propriedades com seus respectivos regimes jurídicos⁴.

Tanto o Código Civil de 1916, quanto o de 2002, ainda vigente, definem a propriedade como “o direito de usar, gozar e dispor da coisa e de reivindicá-la.

Segundo nobre ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello⁵

“o direito de propriedade é o resultado do regime constitucional e legal da propriedade. Nisto nada há de peculiar, posto que a noção de ‘direito’ postula a ideia de limitações, de contenções. O direito de propriedade, então, é a expressão jurídica da propriedade, o que equivale a dizer que é a propriedade tal como configurada em um dado sistema normativo”.

Para o renomado doutrinador Luiz Edson Fachin⁶, a propriedade adveio da posse, aquela que componente dos requisitos a configurar a usucapião. Vinculada à propriedade a posse é um fato juridicamente valorado. Ao conceituá-la de forma autônoma, a posse pode ser vista como um direito. A posse qualificada, capaz de criar nova situação jurídica, é a causa e a necessidade do direito de propriedade.

Tal instituto deve ser visto sob duas perspectivas dentro do direito constitucional: a) como um dos direitos fundamentais, nos exatos termos do artigo 5º, caput, da Carta da República; b) do seu efetivo exercício quando cumpre sua função social.⁷

O direito de propriedade consagrado na Constituição Federal no art.5º, inciso XXII, como direito fundamental, tem seu exercício limitado pelo cumprimento de sua função social, prevista no inciso XXIII do mesmo artigo. A função social

⁴ CARDOSO, Sônia Letícia de Mélo. Direito urbanístico. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, v. 3, n. 1, p. 127-142, 2007.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Natureza Jurídica do Zoneamento: efeitos. In: **Revista de Direito Público**, nº 61, 1982, p. 37

⁶ FACHIN, Luiz Edson. A função social da posse e a propriedade contemporânea. p. 13

⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho. PROPRIEDADE, POLÍTICA URBANA E CONSTITUIÇÃO. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003.

apresenta-se, pois, como condição imposta ao direito de propriedade a fim de que o exercício deste não se contraponha ao interesse social.

Observando-se a evolução histórica do direito de propriedade, percebe-se que a função social veio conferir um ideal coletivo à propriedade individual, condenando a improdutividade e a especulação imobiliária.

Na linha deste entendimento, defende o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho⁸:

Se essa norma restasse isolada, teríamos que admitir a propriedade total e intangível, o que não se compatibilizaria com o atual conceito do instituto. Por esse motivo, renunciou o Constituinte, no inciso XXIII: “a propriedade atenderá a sua função social”. Nas entrelinhas do dispositivo, é forçoso reconhecer a veiculação de certa ameaça aos proprietários, como se estes devessem ser advertidos de que, sem o atendimento à função social, não se lhes poderia garantir o direito de propriedade. Quer dizer: a garantia do direito de propriedade (inciso XXII) só tem aplicabilidade concreta se conjugada com o fim social da propriedade (inciso XXIII).

Consonante é, também, o pensamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho sobre o tema⁹:

Reconhecendo a função social da propriedade, a Constituição não nega o direito exclusivo do dono sobre a coisa, mas exige que o uso desta seja condicionado ao bem-estar geral. Não ficou, portanto, o constituinte longe da concepção tomista, segundo a qual o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora pertençam a um só.

Cumprido, também, tecer breve diferenciação entre propriedade pública e privada que, segundo Sílvio Luís Ferreira da Rocha¹⁰, manifesta-se em dois pontos:

O primeiro, no conteúdo excludente da propriedade privada, em contraposição ao conteúdo incluyente da propriedade pública. Com efeito, a nota característica da propriedade privada é a possibilidade de o titular do direito de propriedade excluir qualquer outra pessoa da posição de desfrutar do bem, salvo se autorizada por ele. Daí afirmar-se ter, o direito de

⁸ Idem..

⁹ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira Filho. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Saraiva, v. 1, 1990, p. 46.

¹⁰ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função Social da Propriedade pública**. Malheiros, 2005, p. 68/70.

propriedade, eficácia contra todos ou *erga omnes*, isto é, todos os demais devem respeitar o direito daquele que se apresenta como proprietário de usar, fruir e dispor da coisa. Em outras palavras, o direito de propriedade privado assegura ao titular uma exclusividade na exploração econômica do bem objeto do direito de propriedade. (...) O segundo ponto de divergência encontra-se na livre disposição da propriedade privada em contraposição ao fato de a disposição da propriedade pública não ser livre, mas sempre vinculada a uma finalidade pública. A propriedade privada contempla a livre disponibilidade do bem pelo proprietário, que o pode alienar a título gratuito ou oneroso, ou fazer recair sobre ele o ônus que preferir. O mesmo não ocorre com a propriedade pública. A disponibilidade do bem só é possível se alcançar interesse público predisposto na norma jurídica, como prevê o art. 17 da Lei 8.666 ao estatuir que 'a alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação (...)'. Em comum, propriedade pública e privada têm o ônus de cumprir a função social.

É de se salientar que, em sua evolução histórica, o direito de propriedade flexibilizou seu caráter absoluto e inviolável, passando a se pautar por interesses coletivos e não mais exclusivamente individuais, ocorrendo o fenômeno da publicização do direito privado¹¹.

Embalada por referido fenômeno, passou a ter evidência a chamada função social da propriedade.

A premissa de que a propriedade deve estampar instrumento de prestabilidade para fins sociais origina, sem dúvida, a formação do direito atribuído ao Estado de exigir que ela seja criada ou preservada considerando esse alvitre. Consequentemente, ao Estado caberá intervir na propriedade sempre que se desviar do fim social que constitui condição essencial de sua garantia constitucional¹².

Observa-se que a propriedade privada urbana vem sofrendo modificação no que diz respeito aos seus aspectos fático e doutrinário, tudo devido ao processo de urbanização da sociedade contemporânea, sendo que a principal alteração relaciona-se ao seu regime jurídico sob o enfoque do direito urbanístico¹³. Tanto que, atualmente, ela é mais estudada no campo do Direito Urbanístico, na medida

¹¹ MÁRIO, Caio da Silva Pereira. **Instituições de direito civil**. p.14.

¹² FILHO, José dos Santos Carvalho. PROPRIEDADE, POLÍTICA URBANA E CONSTITUIÇÃO. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003.

¹³ CARDOSO, Sônia Letícia de Mélo. Direito urbanístico. Revista Jurídica Cesumar-Mestrado, v. 3, n. 1, p. 127-142, 2007.

em que este qualifica os bens como urbanísticos e o solo como urbano, ambos com a finalidade de cumprir as funções do urbanismo (habitação, trabalho, circulação em geral e recreação), tudo em consonância com o plano diretor municipal.¹⁴

Certo é que, a propriedade urbana que não cumpre a sua função social estará sob o foco de uma possível intervenção estatal. Referida intervenção, prevista no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, pode variar em relação ao conteúdo do direito de propriedade, podendo resumir-se à transitoriedade de sua utilização, bem como ultimar-se à supressão desta.

No segundo caso está a desapropriação, que é a negação da garantia do direito de propriedade. Nesse caso, a propriedade privada submete-se ao interesse da coletividade.¹⁵

1.2. Função Social da Propriedade Privada Urbana

O direito à propriedade, compondo o rol dos direitos e garantias fundamentais, é previsto no *caput* do art. 5º da Constituição Federal vigente. Ainda no mesmo art. 5º, o inciso XXII garante o direito constitucional de propriedade e o inciso XXIII determina o atendimento respectiva função social.

Mas o que vem a ser função social da propriedade? Passando ao largo de adentrar a questão da função social da propriedade pública, não há um conceito taxativo para a função social da propriedade, uma vez que a esta varia de acordo com o tipo de propriedade, com o seu titular, com a finalidade a ser assegurada

¹⁴ Silva, J. A. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: RT, 1981, p.266.

¹⁵ FILHO, José dos Santos Carvalho. PROPRIEDADE, POLÍTICA URBANA E CONSTITUIÇÃO. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003.

àquela propriedade. Não cumpre sua função social, por exemplo, a propriedade de lesa o meio ambiente constitucionalmente protegido, ou aquela improdutiva e ociosa. Desta forma, bem se vê que o conceito de função social deve ser extraído da análise concreta de cada propriedade.

Como muito bem ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro,

no que diz respeito à propriedade privada, a preocupação em assegurar a liberdade individual e a igualdade dos homens, bem como a reação ao regime feudal, tinham levado a uma concepção individualista exagerada que não admitia outras restrições ao exercício desse direito senão as decorrentes das normas sobre vizinhança, que impunham obrigações ao proprietário.

E continua afirmando que

superada a fase que se seguiu à Revolução Francesa, na qual, como repúdio ao sistema feudal, se reviveu, de forma exacerbada, a concepção puramente individualista do período romano, a propriedade foi sendo afetada, principalmente a partir da segunda metade do século XIX, por crescente número de limitações impostas pelo Estado. (...) Apenas, enquanto naquela época essas leis e regulamentos se limitavam, quase exclusivamente, aos direitos de vizinhança, aos poucos o seu campo foi ampliando-se, com a tendência de condicionar, cada vez mais, o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social. O princípio permanece, mas o seu alcance alterou-se profundamente, dando à propriedade sentido social então desconhecido (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade.)^{16, 17}.

A função social da propriedade urbana é essencial ao direito urbanístico, estando seu atendimento associado ao cumprimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. A doutrina da função social da propriedade empregada no direito urbanístico é originária da filosofia política positivista desenvolvida na França durante a revolução industrial do século XIX, sendo defensora do Estado tecnocrático, comandado por um Poder Executivo forte e intervencionista.¹⁸

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade.

¹⁷ Idem.

¹⁸ PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 3. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 161.

Sendo matéria presente na doutrina da Igreja Católica Apostólica Romana, a função social da propriedade é vista como um direito subordinado à realização do bem comum.¹⁹

Sílvio Luís Ferreira da Rocha²⁰, em sua noção de função social da propriedade,

o homem não tem direitos. A coletividade tampouco. Porém, todo indivíduo tem na sociedade uma certa função a cumprir, uma certa tarefa a executar. Este é precisamente o fundamento da regra de direito que se impõe a todos. Em relação à propriedade, a função assinalada é dupla: de um lado, o proprietário tem o dever e o poder de empregar a coisa que possui na satisfação das necessidades individuais e especialmente nas suas próprias, de empregar a coisa no desenvolvimento de sua atividade física, intelectual e moral. De outro lado, o proprietário tem o dever e, por conseguinte, o poder de empregar a sua coisa na satisfação de necessidades comuns, de uma coletividade nacional inteira ou de coletividades secundárias.

Este posicionamento sofre severas críticas ao passo em que seu conceito de propriedade se distancia de ser um direito subjetivo, mas uma riqueza defendida pelo direito objetivo.²¹ A função social da propriedade pode ser entendida como poder-dever ou dever-poder do titular do direito de propriedade, tudo em conformidade com o interesse coletivo.²²

De acordo com os ensinamentos de Pedro Escribano Collado, citado na obra de Sílvio Luís Ferreira da Rocha, a função social é o princípio gestor da propriedade privada que, sendo um princípio previsto constitucionalmente, possui eficácia legislativa imediata. Segundo renomado doutrinador, referido princípio possui duas consequências dentro do direito de propriedade.

A primeira, que o princípio da função social não é uma mera fórmula verbal indicadora de um complexo de obrigações impostas ao proprietário por diversas disposições legais. Tais obrigações podem encontrar seu

¹⁹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função Social da Propriedade pública**. Malheiros, 2005, p. 70.

²⁰ DUGUIT, Léon. Les Transformations Générales du Droit Privé depuis de Code Napoléon, 1912. In: ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função Social da Propriedade pública**. Malheiros, 2005, p. 71.

²¹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função Social da Propriedade pública**. Malheiros, 2005, p. 71.

²² Idem.

fundamento em títulos distintos de intervenção na ordem econômica ou na atividade de polícia da Administração Pública. A segunda consequência consiste em que, transformado o fundamento da atribuição do direito, o princípio vai incidir plenamente sobre o conteúdo do direito, incitando o legislador a determiná-lo em função dos interesses sociais tomados em consideração, e, assim, as faculdades, os poderes, os vínculos e as obrigações mudarão em cada caso. Estas duas consequências delimitam o papel operativo do princípio da função social. Por uma parte, distinguindo-o da atividade administrativa de polícia e, por outra, determinando o seu verdadeiro alcance como princípio ordenador: normativo e interpretativo.²³

Esclarecendo o pensamento de Pedro Collado, Sílvio Luís Ferreira da Rocha pontua que

como princípio normativo o princípio da função social da propriedade afeta o mecanismo de atribuição do direito de propriedade e o regime de exercício. A atribuição do direito de propriedade não se efetua de modo incondicionado, mas submetida ao cumprimento, por parte do proprietário, da orientação social que contém. A função social implica que se reconheça ao direito de propriedade a ausência de determinadas faculdades, o exercício condicionado de outras e o dever de exercitar algumas livremente ou de acordo com determinados critérios”. E continua explicitando que a função social, como método interpretativo, “oferece um critério de interpretação válido para todas as normas, gerais e especiais, que fazem referência ao direito de propriedade em seus vários aspectos e momentos.²⁴

A função social da propriedade integra o rol pétreo dos direitos fundamentais (art. 5º, XXIII), sendo princípio que rege a ordem econômica (art. 170, III), permitindo a instrumentalização e ordenação adequada da cidade, viabilizando, assim, a intervenção direta e legal do Estado na propriedade privada (supremacia do interesse público sobre o particular)²⁵.

Na linha deste entendimento, está Francisco Eduardo Loureiro, para quem

há sério desvio de perspectiva daqueles que confundem função social da propriedade com simples limitações ou restrições. Basta lembrar que a mesma figura da função social serve para proteger com incentivos a pequena e média empresa. Serve para subsidiar a instalação de indústrias em determinadas regiões do país. Serve para isentar do pagamento de

²³ COLLADO, Pedro Escribano, La Propriedad Privada Urbana. In: ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função Social da Propriedade pública**. Malheiros, 2005, p. 72.

²⁴ Idem, p. 72/73.

²⁵ HUMBERT, Georges Louis Hage. A Constituição, a garantia fundamental ao acesso à Justiça e a assistência judiciária gratuita. Estudo de caso. **Jus Navigandi**, Teresina, ano, v. 11.

tributos propriedades de valor histórico, preservadas ou tombadas. Serve para a concessão de crédito em condições privilegiadas para a aquisição da casa própria ou para a instalação de indústrias geradoras de empregos. Serve para impedir a penhora sobre imóveis residenciais e suas pertencas.²⁶

Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra intitulada “Novos aspectos da função social da propriedade”, deixa claro seu posicionamento no sentido de que

ao lume do direito positivo constitucional, a propriedade ainda está claramente configurada como um direito que deve cumprir uma função social, isto é, bem protegido tão só na medida em que a realiza. Deveras, a entender-se que o protegido é a propriedade função-social, ter-se-ia, conseqüentemente, que concluir ausente a proteção jurídica a ou às propriedades que não estivessem cumprindo função social. Estas, pois, deveriam ser suscetíveis de serem perdidas, sem qualquer indenização, toda e cada vez que fosse demonstrável seu desajuste à função social que deveriam preencher. (...) Ergo, existe proteção também para a propriedade que contrarie a função social, conquanto tal projeção seja menos completa, pois, neste caso, a indenização devida não se apura segundo um ‘justo’ perquirível ao lume do valor efetivo do imóvel, mas segundo os critérios que a lei estabelecer e far-se-á ‘em títulos especiais da dívida pública, resgatáveis no prazo de vinte anos, em parcelas anuais e sucessivas.’²⁷

Pondera, ainda, que o direito de propriedade deve cumprir uma função social que possui duas vertentes:

a) como necessidade de que o uso da propriedade responda a uma plena utilização, otimização ou tendendo-se a otimizar os recursos disponíveis em mãos dos proprietários ou, então, impondo-se que as propriedades em geral não possam ser usadas, gozadas e suscetíveis de disposição, em contradição com estes mesmos propósitos de proveito coletivo”; b) com conteúdo vinculado a objetivos de justiça social. Para ele, “se alguma hesitação pudesse existir quanto a isto, bastaria uma simples inspeção visual no art. 160 da Carta do País – tantas vezes referido – para verificar-se que nele está explicitamente afirmado ser finalidade da ordem econômica e social realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social. Ora bem, uma vez que estas finalidades hão de ser realizadas com base, entre outros princípios, no da função social da propriedade (item III), é óbvio que esta foi concebida tomando em conta objetivos de justiça social.”²⁸

É de se reconhecer que a principal manifestação deste princípio se deu na seara do direito urbanístico, dentro da concepção da propriedade urbana e seu

²⁶ LOUREIRO, Francisco Eduardo. A Propriedade como Relação Jurídica Complexa, p. 97.

²⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Novos Aspectos da Função Social da Propriedade, in Revista de Direito Público, p. 41/44.

²⁸ Idem.

desenvolvimento dentro das cidades. Bem se sabe que uma das principais finalidades deste princípio é conferir possibilidade de moradia e produtividade à maior parcela da sociedade através da vedação da especulação imobiliária.

É certo que para se evitar a especulação imobiliária é necessária a verificação da maneira através da qual se dá a retenção imobiliária, levando-se em consideração os imóveis edificados ou não. Contudo, há que se reconhecer que ainda inexistem critérios objetivos para aferir a subutilização imobiliária. Por exemplo, se determinada propriedade está aguardando valorização futura, estaria ela deixando de cumprir a função social da propriedade? ²⁹

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a Constituição Federal restringiu a aplicação da função social da propriedade urbana à sua compatibilização com o Plano Diretor Municipal, tornando compulsória ao proprietário a edificação ou parcelamento do imóvel.³⁰

Por outro lado, Melhim Namem Chaulhub entende que a Carta Constitucional retira do proprietário o direito da não utilização de sua propriedade, quando o Plano Diretor respectivo a ela especificasse uso, concluindo daí que esta propriedade seria ociosa e, portanto, não cumpridora de sua função social.³¹

Com efeito, a Constituição da República, em seu art. 182, §2º, prevê que

a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor". E continua, em seu §4º, "é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios;

²⁹ RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos Metrópole. ISSN (impresso) 1517-2422;(eletrônico) 2236-9996, n. 12, 2004.

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed., São Paulo, Atlas, 2004, p. 124.

³¹ CHAULHUB, Melhim Namem. Propriedade Imobiliária, Função Social e outros aspectos. Rio de Janeiro, Renovar, 2000, p. 20.

imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; ou desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Assim, de modo a viabilizar o princípio da função social da propriedade, foi editada a Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, garantindo o direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática destas mediante a participação da população e suas associações representativas; a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização; o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município; a oferta, pelo Poder Público, dos equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços públicos; a ordenação e controle do uso do solo; a integração e complementaridade entre atividades urbanas e rurais; a adoção de padrões de produção, consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com a sustentabilidade ambiental, social e econômica do município; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos; a recuperação dos investimentos do Poder Público que resultaram na valorização de imóveis urbanos; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; a oitiva do município e da população em processos de implantação de empreendimentos ou atividades que possam gerar impactos negativos à sociedade como um todo; a regularização fundiária; a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas editais, de forma a diminuir custos e aumentar a oferta de imóveis destinados à moradia; e a igualdade de condições para agentes públicos e privados

na promoção de empreendimentos e atividades relativas ao processo de urbanização, atendido o interesse social.³²

Importante destacar, ainda, que a função social varia de acordo com o uso conferido ao imóvel e ao seu tamanho, ao passo que o imóvel urbano deve servir de suporte às atividades econômicas, à moradia, aos equipamentos e meios de consumo coletivo e à infraestrutura. Para as áreas urbanas, a Constituição Federal, em seus artigos 182 e 183, previu que a definição e localização das propriedades que não atendem às suas funções sociais seriam regulamentadas pelo Plano Diretor da respectiva cidade.³³

Da mesma forma, em que pese o Estatuto da Cidade reproduzir as expressões “não edificação”, “subutilização” ou “não utilização”, também não as defini com critérios objetivos. Desta forma, constata-se a ausência de conceituação e parâmetros que determinem a especulação imobiliária.³⁴ Do mesmo modo, verifica-se que o conceito de função social da propriedade varia de acordo com o tipo de propriedade, de destinação e de finalidade que se quer alcançar.

1.3. Intervenção do Estado na Propriedade privada urbana: características gerais.

A Constituição Federal prevê a intervenção estatal na propriedade garantindo, de um lado, em seu artigo 5º, inciso XXII, o direito de propriedade, ao

³² ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Função Social da Propriedade pública. Malheiros, 2005, p. 89.

³³ Idem.

³⁴ Ibidem.

passo em que o condiciona ao cumprimento da função social, prevista no inciso XXIII do mesmo artigo.³⁵

A intervenção do Estado na propriedade pode ser conceituada como toda e qualquer atividade estatal amparada por lei e que tenha por finalidade o seu ajustamento à função social para ela especificada. Em regra, o Poder Público não está autorizado a intervir na propriedade privada, só ocorrendo excepcional possibilidade nas hipóteses autorizadas pelo ordenamento jurídico.³⁶

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, pode-se considerar intervenção do Estado na propriedade “toda e qualquer atividade estatal que, amparada em lei, tenha por fim ajustá-la ao inúmeros fatores exigidos pela função social a que está condicionada. Extrai-se dessa noção que qualquer ataque à propriedade, que não tenha este objetivo, estará contaminado de irretocável ilegalidade”.³⁷

Para Hely Lopes Meirelles ensina que “entende-se por intervenção na propriedade privada todo ato do poder público que, fundado em lei, compulsoriamente, retira ou restringe direitos dominiais privados”.³⁸

A intervenção estatal é uma das formas de expressão de poder de polícia da Administração, instrumento utilizado para adequar o interesse particular ao público, tendo como finalidade o bem-estar social. Em sentido amplo, está presente em todas as formas de intervenção do Estado e estabelece obrigações de fazer, de

³⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 735.

³⁶ MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo, 6ª ed., Niterói: Impetus, 2012, p. 864.

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 735.

³⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 676.

não fazer e de tolerar. Em seu sentido estrito, institui somente a obrigação de não fazer, estando presente apenas na modalidade ‘limitação administrativa’.³⁹

Com relação à competência para proceder à intervenção estatal na propriedade, necessário observar, inicialmente, sua previsão constitucional (como acima já ressaltado) que partilha a competência entre os entes federativos⁴⁰.

A competência para legislar sobre direito de propriedade, desapropriação e requisição é da União, conforme previsão no artigo 22, incisos I, II e III da Carta Constitucional. Relativamente à competência para legislar sobre restrições e condicionamentos ao uso da propriedade, esta se reparte entre todos os entes federativos.

Ao lado da competência legislativa está a administrativa, consubstanciada na prática de atos administrativos. Segundo o pensamento de José dos Santos Carvalho Filho “toda atividade administrativa há de ter suporte na lei, porque assim o impõe o princípio da legalidade. Sendo assim, a competência administrativa estará condicionada à competência para legislar sobre a matéria. Se o Município, para exemplificar, tem competência para legislar sobre restrições à atividade de construção (que implica modo interventivo na propriedade), terá, *ipso facto*, competência para praticar os atos administrativos necessários à execução da lei que editou”⁴¹.

³⁹ MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo, 6ª ed., Niterói: Impetus, 2012, p. 864.

⁴⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 736.

⁴¹ Idem, p. 737.

São dois fundamentos básicos autorizadores da intervenção estatal na propriedade, quais sejam a supremacia do interesse público e a função social da propriedade⁴².

A supremacia do interesse público sobre o privado é considerado postulado fundamental, uma vez que assegura condições de segurança e sobrevivência aos indivíduos, garantindo estabilidade da ordem social, tudo para que haja equilíbrio e paz na coletividade. Relativamente à intervenção estatal, este age de forma vertical, criando imposições que restrinjam o uso da propriedade⁴³.

No dizer de Maria Sylvia Zanella di Pietro, o princípio da supremacia do interesse público, também chamado de princípio da finalidade pública, está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública, inspirando o legislador e vinculando atuação da autoridade administrativa⁴⁴.

Nessa linha de pensamento está Raquel Melo Urbano de Carvalho, segundo a qual a necessidade de prevalência do bem comum enquanto objetivo principal a ser perseguido pelo Estado é um pressuposto da própria sobrevivência social, uma vez que da superioridade do interesse da coletividade decorre a sua prevalência sobre o interesse do particular, como condição de sobrevivência deste último⁴⁵.

A função social da propriedade, já tratada no ponto 2.2 deste estudo, surgiu do abandono da concepção individualista da propriedade e da ascensão da

⁴² Ibidem, p. 737.

⁴³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 21.

⁴⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 19ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2006, pag. 68.

⁴⁵ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de Direito Administrativo. Editora Jus Podivrm. Salvador, 2008, pag. 60-61.

ideia de bem-estar social, que leva em consideração os interesses da coletividade. Com efeito, a intenção é conciliar os interesses individuais e sociais e, somente na existência de algum conflito entre eles, o Estado priorizará este último⁴⁶.

É cediço que o direito de propriedade é garantido pela Constituição Federal (art. 5º, XXII), condicionado, porém, ao cumprimento da sua função social (art. 5º, XXIII). Assim, quando a propriedade privada não atende à sua função social, surge para o Poder Público o poder-dever de nela intervir, intervenção esta que se dá, basicamente, de duas formas: restritiva e supressiva. A intervenção restritiva ocorre quando o Estado impõe restrições ao direito de propriedade, condicionando seu uso sem, todavia, privá-la do seu titular. São espécies desta forma de intervenção a limitação administrativa, a servidão administrativa, a requisição, a ocupação temporária e o tombamento. Já a intervenção supressiva ocorre quando o Poder Público transfere para si, de forma coercitiva, a propriedade de terceira pessoa, consoante o disposto em lei.⁴⁷

Iniciando pela limitação administrativa, José dos Santos Carvalho Filho a conceitua como “determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de conciliar as propriedades ao atendimento da função social.”⁴⁸

De acordo com Fernanda Marinela, a limitação administrativa

é uma das formas restritivas de intervenção na propriedade. É exercida pelo Poder Público em qualquer ordem política, seja federal, estadual, municipal ou distrital, e tem origem constitucional, pois decorre do princípio de disciplinar o uso do bem privado, tendo em vista sua função social. É

⁴⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 739.

⁴⁷ MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo, 6ª ed., Niterói: Impetus, 2012, p. 865.

⁴⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 754.

materializada na imposição de obrigações gerais a proprietários indeterminados, em benefício do interesse geral abstratamente considerado, portanto, realiza-se através de normas gerais e abstratas. Neste caso, a restrição afeta o caráter absoluto do direito de propriedade, limitando a liberdade que o proprietário tem sobre seu bem. (...) Representa o exercício do poder de polícia fundado na supremacia do interesse público sobre o particular, para a busca do bem-estar social.⁴⁹

A limitação administrativa é uma constante nas regras urbanísticas, principalmente no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), que possui como principal objetivo evitar a urbanização desordenada e desigual, estabelecendo normas que regulam o uso da propriedade urbana em prol da segurança da coletividade, do bem-estar e do equilíbrio ambiental. São exemplos de limitação administrativa o IPTU progressivo, as regras de edificação e parcelamento do solo e o coeficiente de aproveitamento do solo.

Convém ressaltar, ainda, que a limitação administrativa não enseja, em regra, o pagamento de indenização, posto tratar-se de normas genéricas a serem respeitadas por propriedades indeterminadas. A exceção fica a cargo das situações que em que redução do valor econômico do bem, não podendo aí impedir o exercício do direito de propriedade, tampouco esvaziar completamente seu valor econômico.

Já a servidão administrativa “é uma forma de intervenção restritiva na propriedade, que implica instituição de direito real de natureza pública sobre coisa alheia, impondo ao proprietário a obrigação de suportar uma restrição parcial sobre o bem de sua propriedade, em benefício de um serviço público ou da execução de uma obra. Afeta o caráter exclusivo do direito de propriedade, porque o proprietário não vai mais utilizar sozinho esse bem (o Estado passa a utilizá-lo também), o que, com certeza, de forma indireta, gera também restrição ao caráter absoluto da

⁴⁹ MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo, 6ª ed., Niterói: Impetus, 2012, p. 866.

propriedade, ao menos instituindo obrigações de não fazer ou de suportar. Nesse caso, o Poder Público utiliza a parte da propriedade necessária à execução do serviço”⁵⁰.

Também se pode conceituar a servidão administrativa como sendo “direito real de gozo, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou seus delegados, em favor de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública” (PIETRO, 2011, p. 152)⁵¹.

A constituição desta forma de intervenção restritiva pode se dar diretamente por previsão legislativa; por acordo formalizado por meio de um contrato precedido de ato declaratório de utilidade pública (sendo necessário, neste caso, o registro em Cartório de Registro de Imóveis) e por sentença judicial⁵².

Em regra, a restrição da propriedade por meio da servidão administrativa não enseja o pagamento de indenização, a menos que haja dano à propriedade ou seja impedido o seu uso. São exemplos de servidão administrativa a instalação de rede de energia elétrica, a passagem de tubulação para saneamento básico, entre outros.⁵³

A requisição “é forma de intervenção restritiva à propriedade, que não retira a propriedade, apesar de atingir o seu elemento exclusivo, considerando que o proprietário não terá mais o uso exclusivo do bem. Fundamenta-se no art. 5º, XXV da CF. A doutrina reconhece ainda o art. 5º, inciso XXIII e o art. 170, inciso III, ambos da CF, dispositivos que condicionam a propriedade à sua função social e

⁵⁰ MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo, 6ª ed., Niterói: Impetus, 2012, p. 873.

⁵¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 152.

⁵² MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo, 6ª ed., Niterói: Impetus, 2012, p. 873.

⁵³ Idem, p. 873.

servem de fundamento geral para a intervenção quando há descumprimento dessa ordem”. Pode incidir sobre bens móveis, imóveis e serviços.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho o Administrador não pode livremente requisitar bens e serviços, estando vinculado à presença de perigo público iminente, tais como inundações, epidemias, entre outros.⁵⁴

Com relação à ocupação temporária, esta pode ser conceituada como sendo

uma forma de limitação do Estado à propriedade privada, que se caracteriza pela utilização transitória, gratuita ou remunerada de imóvel de propriedade particular, para fins de interesse público. Também afeta a exclusividade do direito de propriedade. (...) A utilização mais comum de ocupação provisória está prevista no art. 36 do Decreto-Lei nº 3.365/41. É um instituto complementar à desapropriação, permitindo ao Poder Público o uso provisório de terrenos não edificado, vizinhos à área desapropriada, onde será realizada uma obra pública, sendo eles necessários é sua realização, com indenização ao final e prestação de caução quando exigida.⁵⁵

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2011, p.135), a ocupação temporária Pietro é o uso temporário de imóvel, oneroso ou não, para fins de interesse público⁵⁶.

Há, também, como forma de intervenção do Estado na propriedade privada o tombamento, que a forma de interventiva

que restringe a liberdade do proprietário, atingindo com isso o seu caráter absoluto, instituído com o objetivo principal de conservação. Uma vez realizado o tombamento, é como se o Poder Público determinasse o congelamento de um bem, impondo uma série de regras, atendidas as peculiaridades de cada situação. A sua preservação pode ser justificada por diversos aspectos relevantes para a história do país, pelo valor cultural, cuidados com o cenário natural, as paisagens e também por relevâncias artísticas. (...) Trata-se de uma limitação perpétua ao direito de propriedade em benefício do interesse coletivo. Considerada uma restrição parcial ao direito, limita a liberdade, afetando o seu caráter absoluto, embora o proprietário continue tendo o bem em seu domínio; é forma restritiva, e não

⁵⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 747.

⁵⁵ MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo, 6ª ed., Niterói: Impetus, 2012, p. 881.

⁵⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 135.

supressiva de intervenção. Depende de registro em livro próprio, denominado Livro do Tombo.⁵⁷

Podem ser objeto do tombamento bens móveis ou imóveis, materiais ou imateriais, públicos ou privados. Ademais, prevalece na doutrina brasileira que o tombamento não gera direito à indenização. Todavia, se houver algum encargo desproporcional ao proprietário ou o esvaziamento do valor econômico da propriedade, deverá haver o pagamento de indenização.

Por fim, o último tipo de intervenção do estado na propriedade a ser aqui comentado deve ser utilizado em caráter excepcional. Trata-se da desapropriação,

procedimento administrativo em que o Poder Público adquire a propriedade do particular de forma compulsória, para fins de interesse público, atingindo-se assim a faculdade que tem o proprietário de dispor da coisa segundo sua vontade, afetando o caráter perpétuo e irrevogável do direito de propriedade com a consequente indenização⁵⁸.

Esta modalidade de intervenção estatal na propriedade privada será mais detalhada no último capítulo deste trabalho.

⁵⁷ MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo, 6ª ed., Niterói: Impetus, 2012, p. 891.

⁵⁸ Idem, p. 894.

2. DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

2.1. Evolução Histórica

Há diferença entre urbanismo e direito urbanístico. Pode-se definir o urbanismo como "um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade"⁵⁹.

O fenômeno urbano é recente e representa uma genuína concepção de sociedade do homem moderno. A evolução urbana foi lenta, passou por um primeiro período denominado paleolítico ou da pedra lascada, considerado um período pré-urbano, em que o homem pré-histórico era nômade, vivia em pequenos bandos e habitava as cavernas. Na segunda fase da evolução humana, denominado período neolítico, iniciou-se o processo de urbanização, como consequência direta do aperfeiçoamento das armas e ferramentas de trabalho, que possibilitaram o início da agricultura e da domesticação de animais, passando o homem a habitar pequenas aldeias⁶⁰.

As primeiras cidades surgiram há aproximadamente 5.500 anos, tendo sido desenvolvidas pelas antigas civilizações nos vales dos rios Nilo, Tigre-Eufrates, Índus e Hwangho. Dentre as mais antigas, encontram-se as cidades de Kisli, Nipur, Eridu, Lagash, no início do IV milênio; Ur e Uruk, no V milênio; Jericó a 5000 a.C.; Susa e Hierokompolis a 4000 a.C.; Tróia a 3500 a.C.; Mohenjo-Daro a 3000 a.C.;

⁵⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 51.

⁶⁰ CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. Direito Urbanístico. Revista Jurídica Cesumar – v.3, n. 1 – 2003.

Mênfis a 2850 a.C.; Roma a 2700 a.C.; Assur a 2500 a.C.; e Anyang a 2000 a.C.4. Contudo, foi o Império Romano o impulsionador da expansão urbana⁶¹.

A partir daí, o fenômeno de criação das cidades foi-se desenvolvendo cada vez mais, até surgir o conceito de espaço urbano e rural propriamente dito, provocando o fenômeno do êxodo rural e inchaço do espaço urbano ao longo da história.

No que concerne ao Brasil, em que pese ter sido descoberto em 1500, seu processo de formação urbana apenas iniciou-se em 1532, com a fundação da vila de São Vicente por Martim Afonso de Sousa. As primeiras cidades brasileiras nasceram no litoral, em função dos portos e do comércio exterior. A partir do século XIX é que a rede urbana brasileira aflorou, fazendo com que a população das cidades aumentasse, tudo graças à busca de melhores oportunidades de emprego e condições de vida. A cidade de São Paulo já despontava como centro de industrialização e a cidade do Rio de Janeiro como centro político-administrativo⁶².

Com efeito, a cada vez mais crescente urbanização das cidades gerou inúmeros problemas urbanos, tais como ocupação desordenada, violência, danos ambientais, entre outros. Ao passo que estes problemas só aumentavam, houve a necessidade de corrigi-los, o que se daria mediante a urbanificação, com a ordenação dos espaços habitáveis, nascendo, assim, o urbanismo como técnica e ciência⁶³.

⁶¹ Idem.

⁶² Ibidem.

⁶³ COSTA, Karla Ludimila Vieira. Noções introdutórias sobre Direito Urbanístico. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2732, 24 dez. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18108>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

Com o tempo, o urbanismo sofreu modificações em seu conceito, passando de estético-espacial para econômico-social⁶⁴.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto afirma que

“o Urbanismo transcendeu os problemas urbanos. Eles são compreendidos e tratados dentro de um todo em que a cidade se integra com os espaços circunvizinhos e com outras cidades, em plano local, regional, nacional e, em próximo futuro, até mesmo continental e global”. (...) O urbanismo é a “arte e técnica social de adequar o espaço físico às necessidades e à dignidade da moradia humana. A dimensão social veio somar-se à física para tomar o Urbanismo a disciplina físico-social dos espaços habitáveis”⁶⁵.

Outro conceito também é dado por Adilson Abreu Dallari, segundo o qual “a conceituação e a identificação do conteúdo do urbanismo podem ser feitas por diversos enfoques”⁶⁶.

Conceituado o urbanismo, cumpre diferenciá-lo do direito urbanístico. De acordo com José Afonso da Silva o Direito Urbanístico pode ser conhecido sob dois aspectos: a) objetivo (conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística); b) como ciência jurídica, que é (conhecimento sistematizado das normas e dos princípios reguladores da atividade urbanística)⁶⁷.

De acordo com Pinto Ferreira o direito urbanístico abrange

o conjunto de regras que configuram a ordenação jurídica dos espaços habitáveis, permitindo a floração e o nascimento de instituições específicas como o planejamento urbanístico (plano diretor), o parcelamento do solo, a sua ocupação e reparcelamento, bem como o zoneamento e o uso do solo. Em tais instituições têm de ser observadas determinadas orientações e comandos relativos ao arruamento, loteamento, desmembramento, solo criado e índices urbanísticos (taxas de ocupação do solo, coeficiente de aproveitamento do solo, recuo, gabarito)⁶⁸.

⁶⁴ PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. Elementos de Direito Urbanístico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 54.

⁶⁵ MOREIRA NETO, D. de F. Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 50.

⁶⁶ DALLARI, A. A. Desapropriações para fins urbanísticos. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 10.

⁶⁷ Silva, J. A. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: RT, 1981. p. 22.

⁶⁸ Ferreira, P. Comentários à Constituição brasileira. v. VI. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 434.

Pelos conceitos acima analisados, percebe-se, portanto, que é impossível não relacionar o conteúdo do direito urbanístico com o da ciência urbanismo. Com efeito, o direito urbanístico traz para o sistema jurídico a problemática urbana, através da positivação de normas disciplinando o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial, a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística⁶⁹.

Constituem, em verdade, o urbanismo e o direito urbanístico, duas ciências cujo objeto de estudo é o mesmo, porém, avaliado sob óticas peculiares. Ambas se debruçam sobre o fenômeno urbano, propriamente sobre a utilização do espaço nos centros urbanizados e rurais.

O Direito Urbanístico no Brasil sempre possuiu competência municipal até o advento da Constituição Federal de 1988⁷⁰. O Código Civil, da mesma forma, sempre foi considerado a lei central para a regulação do direito de propriedade, estabelecendo sua conceituação, disciplinando a utilização e edificação da propriedade e impondo limitações a este exercício⁷¹.

Assim, uma vez que o direito urbanístico era regulado, basicamente, pelas leis municipais, que foram recepcionadas pela Constituição Federal/88 (art. 30,II), cada município editava suas leis acerca do assunto, sem qualquer uniformidade.

Todavia, em que pese a ausência de disposição acerca da competência legislativa do direito urbanístico até a Carta Constitucional de 1988, foram editadas algumas leis de conteúdo eminentemente urbanístico, tais como os Decretos-leis

⁶⁹ SILVA, J.A. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: RT, 1981. P. 22.

⁷⁰ PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 3º ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 95.

⁷¹ Figueiredo (1980:57), Meirelles (1994:26).

58/1937 e a Lei 6.766/1979 (dispunham sobre parcelamento do solo) e a Lei 6.830/1980 (sobre zoneamento industrial)⁷².

Importante frisar que, até hoje, a Lei 6.766/1979 é de suma importância dentro do ordenamento jurídico brasileiro, ainda que conste na Constituição Federal de 1988 contém capítulo específico que disciplina a Política Urbana, definindo o plano diretor como seu instrumento básico, bem como prevendo diversas sanções ao proprietário que subutiliza sua propriedade.

A primeira legislação federal relacionada ao direito urbanístico foi editada em 2001, trata-se do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001. A partir desta lei, o direito urbanístico ganhou nova conotação, iniciando uma fase de extrema relevância dentro do ordenamento jurídico brasileiro, dispondo de princípios e institutos nacionalmente positivados⁷³. Posteriormente, o Código Civil/2002, ainda vigente, atenuou o caráter absoluto do direito de propriedade, limitando-o.

Com efeito, o fundamento doutrinário das regras urbanísticas é o poder de polícia, que é a prerrogativa estatal de restringir os direitos individuais para preservar o interesse público. De outro lado, a legislação urbanística é considerada um “regulamento administrativo” limitador dos atributos do direito de propriedade⁷⁴.

Como visto no capítulo anterior, em regra, as limitações administrativas não são indenizáveis, devendo respeitar os requisitos da generalidade, da proporcionalidade e da não confiscatoriedade trazidos pelo poder de polícia.

⁷² PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 3º ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 96.

⁷³ PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 3º ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 96.

⁷⁴ PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 3º ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 99.

Qualquer desrespeito a estas características poderá configurar um caso de servidão administrativa ou até mesmo de desapropriação indireta⁷⁵.

Ao contrário das demais constituições brasileiras, a Constituição Federal de 1988 dispõe expressamente sobre o direito urbanístico. De acordo com a última parte do inciso I do seu artigo 24, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o direito urbanístico, estando a competência legislativa da União restrita à edição de normas gerais acerca da matéria (Art. 24, § 1º). Aos Estados cabe a competência suplementar (art. 24, § 2º), todavia, em caso de inexistência de lei federal que disponha acerca das normas gerais, os Estados exercerão competência legislativa plena (art. 24, § 3º), todavia, a superveniência de lei federal suspenderá a eficácia da lei estadual, naquilo que lhe for contrária (art. 24, § 4º). A competência legislativa dos municípios sobre matéria urbanística está prevista no artigo 30 da Carta da República.

Ainda, compete exclusivamente à União "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" (art. 21, IX) e "estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos" (art. 21, XX). Aos Estados competem, mediante lei complementar, "instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (art. 25, § V). Por seu turno, compete aos Municípios "legislar sobre assuntos de interesse local" (art. 30, I), bem como, executar a política de desenvolvimento urbano, "conforme diretrizes fixadas em lei", (art. 182), através de plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, (art. 182, § 1º),

⁷⁵ PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, 3º ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 99.

objetivando o cumprimento das "funções sociais das cidades" e o "bem-estar de seus habitantes".

Pois bem, verificado o quadro evolutivo do direito urbanístico no Brasil, necessário tecer algumas considerações a respeito dos princípios norteadores deste tão importante ramo do direito brasileiro.

2.2. Princípios constitucionais norteadores do direito urbanístico brasileiro

Conforme demonstrado nos subitens anteriores, o direito urbanístico é um ramo novo dentro do direito, muito se questionando, ainda, acerca de sua real autonomia.

A autonomia de uma disciplina jurídica só existe quando a esta correspondem princípios, institutos e objeto próprios conferindo-lhe identidade, diferenciando-a das demais ramificações do Direito. O direito urbanístico é tido como um sistema de normas, autônomo em relação ao direito constitucional ou administrativo por possuir princípios próprios⁷⁶.

De acordo com o ilustre doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, “diz-se que há uma disciplina juridicamente autônoma quando corresponde a um conjunto sistematizado de princípios e regras que lhe dão identidade, diferenciando-a das demais ramificações do Direito”⁷⁷.

⁷⁶ LEONARDO, Elizandra Litaiff. O Direito Urbanístico Como Disciplina Indispensável Para a Implementação das Cidades Sustentáveis. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3731.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2014 (Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010).

⁷⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 771.

Cumpra inicialmente definir o que vem a ser princípios. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, os princípios são

o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico⁷⁸.

O direito urbanístico, como disciplina em formação, ainda não possui princípios absolutamente consolidados, todavia, é possível vislumbrar a existência de princípios constitucionais, explícitos e implícitos, informadores do Direito Urbanístico.

São princípios explícitos gerais aqueles encontrados no preâmbulo e nos dois títulos iniciais da Constituição Federal. Dentre estes, merecem especial destaque, os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e o da legalidade⁷⁹, uma vez que a atividade urbanística consiste em um dever-poder/poder-dever que obriga o Estado a assegurar as condições mínimas necessárias a uma vida digna nas cidades⁸⁰.

Ainda, diante da inquestionável ligação existente entre o direito urbanístico e o direito administrativo, todos os princípios explícitos gerais e específicos integrantes do regime jurídico administrativo e constitucional, quais

⁷⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 771.

⁷⁹ CF/88 - Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

⁸⁰ LEONARDO, Elizandra Litaiff. O Direito Urbanístico Como Disciplina Indispensável Para a Implementação das Cidades Sustentáveis. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3731.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2014 (Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010).

sejam da legalidade, moralidade, supremacia do interesse público, publicidade e eficiência, também são aplicáveis àquele⁸¹.

Segundo José Afonso da Silva (2008, p. 45), o princípio de que o urbanismo é função pública "fornece ao Direito Urbanístico sua característica de instrumento normativo, pelo qual o poder público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade". Para fundamentar este entendimento pode-se citar o artigo 6º da Constituição Federal, que se refere ao direito social à moradia; o artigo 21, inciso IX, que trata da competência da União em elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o artigo 30, inciso VIII, que dispõe sobre a competência dos municípios em promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e os artigos 182 e 183 que tratam da política urbana.

Pode-se enumerar como princípio do direito urbanístico o da planificação urbana, que é o instrumento normativo básico para a ordenação urbana, o mecanismo principal de realização das metas do urbanismo. José Afonso da Silva afirma que o planejamento, em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos.

No mesmo sentido, leciona Di Sarno que o planejamento urbanístico deve traduzir metas para o setor público e privado, pretendendo a transformação dos espaços ou o estímulo a certas atividades, ou a manutenção de determinadas áreas

⁸¹ Idem.

para que, vista no conjunto, a cidade possa equilibrar-se nas suas múltiplas funções⁸².

Dentre os instrumentos de planejamento urbano merece destaque especial o Plano Diretor, que estabelece as exigências fundamentais de ordenação da cidade, além de ser considerado instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, tudo em consonância com o disposto no §1º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988⁸³.

Outro princípio formador do direito urbanístico é o da função social da propriedade

que permite a instrumentalização e a adequada ordenação da cidade, possibilitando a intervenção direta do Estado na propriedade particular, sempre obedecendo ao princípio da legalidade, visando o interesse supremo da coletividade em detrimento do particular, constituindo, desta forma, o principal meio para solucionar os problemas que assolam as grandes cidades⁸⁴.

Pode-se apontar, também, o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios como decorrente da norma urbanística. Este princípio é corolário do princípio da isonomia, consagrado no artigo 5º, caput, da Constituição Federal.

Pode-se falar, ainda, do princípio da participação dos interessados, "sem o qual restaria inalcançável o objetivo de compatibilização dos múltiplos interesses envolvidos na ordenação do território urbano"⁸⁵. Este princípio pode ser observado no artigo 40, § 4º, incisos I a III do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), ao determinar

⁸² DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de Direito Urbanístico. Barueri, SP: Manole, 2004.

⁸³ Art. 182. (...) § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

⁸⁴ COSTA, Karla Ludimila Vieira. Noções introdutórias sobre Direito Urbanístico. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2732, 24 dez. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18108>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

⁸⁵ RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos Metrôpolde. 2004. P. 75.

a garantia de participação dos cidadãos nos processos de elaboração, fiscalização e implementação do plano diretor⁸⁶.

Pode ser ressaltado ainda como princípio regente do direito urbanístico o da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988⁸⁷.

Além destes princípios, podemos mencionar também o da subsidiariedade, segundo o qual

a atuação do Estado deve se dar somente em caso de inação da sociedade, sendo desta última a preferência pela atividade de planejamento e implementação urbanística, entrando o Estado em cena quando não houver interesse ou capacidade da daquela, ou ainda em busca de atender aos interesses da coletividade⁸⁸.

Outro princípio a se mencionar é o da afetação das mais valias ao custo da urbanização que, de acordo com José Afonso da Silva, os proprietários dos terrenos, em conformidade com este princípio, devem arcar com os custos da urbanização, uma vez que o benefício decorrente dela é específico e os recursos para a consecução das obras é comum⁸⁹.

O princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas é uma condição para um viável planejamento, posto que a realidade é constantemente alterada por diversas circunstâncias, possuindo este princípio a função de

⁸⁶ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (...) § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

⁸⁷ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III – a dignidade da pessoa humana.

⁸⁸ COSTA, Karla Ludimila Vieira. Noções introdutórias sobre Direito Urbanístico. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2732, 24 dez. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18108>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

⁸⁹ SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro, 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

manter as atualizações necessárias do planejamento visando acompanhar as transformações que surgem na realidade social. Deste princípio, deriva o dever de o Estado sistematizar e organizar o planejamento urbanístico⁹⁰.

Ademais, como princípios constitucionais implícitos informadores do direito urbanístico figuram

o princípio da gestão democrática da cidade, pautada pela indispensável e efetiva participação e integração popular no processo democrático de gestão municipal, orientado pela legalidade, publicidade e eficiência, objetivando a satisfação das carências da cidade e de seus cidadãos, especialmente quanto às suas necessidades básicas como o trabalho, moradia e lazer⁹¹.

2.3. Política Urbana e seus instrumentos de efetivação previstos no Estatuto da Cidade.

No Brasil e no resto do mundo o problema da superlotação das grandes cidades sempre preocupou e vem cada dia preocupando mais os administradores e estudiosos, que esperam pelas normatizações e pelo desenvolvimento de políticas públicas nesse sentido.

É cediço que o inchaço dos centros urbanos gera escassez de moradia digna e, conseqüentemente, o fenômeno da favelização, constituindo assim um dos maiores problemas enfrentados na atualidade, uma vez que fomentam, inclusive, a marginalização e a violência. Este cenário revela a ânsia da sociedade pela elaboração pelo Poder Público de políticas públicas, com sua conseqüente e verdadeira implementação.

⁹⁰ COSTA, Karla Ludimila Vieira. Noções introdutórias sobre Direito Urbanístico. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2732, 24 dez. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18108>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

⁹¹ Idem.

Como muito bem ensina José dos Santos Carvalho Filho

em que pese o avanço dos estudos e estratégias relacionados à política urbana nos grandes centros jus políticos europeus, só recentemente a organização das cidades e o processo de urbanização passaram a merecer, entre nós, a adequada relevância no sistema jurídico⁹².

Da mesma forma, Odete Medauar⁹³ afirma que a expressão “política urbana” não leva em conta a cidade apenas como *locus*, ou como mera localização geográfica, mas considera, sobretudo, integração.

O postulado fundamental da política urbana se aloja no art. 182 da Constituição. Para Celso Ribeiro Bastos

o preceito em epígrafe abre campo para que o Estado assuma a função de ditar diretrizes para o desenvolvimento urbano. Não se trata de impor um planejamento cogente, vinculante a todos os habitantes de uma cidade, nem de dispor, de forma coercitiva, sobre a destinação dos imóveis. Esta política de desenvolvimento urbano encontra, portanto, parâmetros que lhe são ditados pelo Texto Constitucional, tais como a propriedade, a livre empresa, o livre exercício de atividades profissionais, assim como o próprio direito de locomoção⁹⁴.

Compete à União Federal a edição de leis que tracem as diretrizes gerais de política urbana; já o Município fica incumbido de dar a necessária operacionalização daquelas diretrizes, exigindo-se lhe, para tanto, a edição de leis específicas. Observando-se atentamente as regras urbanísticas básicas na Constituição, pode-se constatar que a grande tarefa de organização das cidades coube, de fato, ao Poder Público municipal. Na verdade, de nada valerão as normas federais que traçam as diretrizes gerais se não houver a efetiva ação para concretizá-las⁹⁵.

⁹² FILHO, José dos Santos Carvalho. PROPRIEDADE, POLÍTICA URBANA E CONSTITUIÇÃO. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003.

⁹³ Estatuto da Cidade, vários autores, Ed. RT, 2002, p. 17

⁹⁴ Comentários à Constituição do Brasil, Saraiva, 7º v., 1990, p.203

⁹⁵ FILHO, José dos Santos Carvalho. PROPRIEDADE, POLÍTICA URBANA E CONSTITUIÇÃO. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003.

Com efeito, a política urbanística tem objetivo ordenar o meio urbano, propiciando condições adequadas de habitação, trabalho, recreação e circulação humana. Tanto é assim que a Constituição Federal disciplina a Política Nacional de Expansão Urbana, cujo fim é o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182, caput), tendo o plano diretor como seu instrumento de implantação (art. 182, § 1º). O § 2º do mesmo artigo 182 define o conteúdo da função social a ser cumprida pela propriedade urbana, remetendo-a às exigências de ordenação expressas no plano diretor.

De forma a se efetivar a implantação da Política Nacional de Expansão Urbana, são previstos na Constituição Federal alguns instrumentos conferidos aos Municípios. Assim, de acordo com o art. 182, § 4º, poderão ser impostos o parcelamento ou edificação compulsórios e, sucessivamente, o IPTU progressivo no tempo e, em último caso, pode-se determinar a desapropriação.

De forma a cumprir sua competência legislativa no que diz respeito ao direito urbanístico, em 2001 foi editada a lei federal nº 10.257, conhecido como Estatuto da Cidade, e que regulamentou os instrumentos criados pela Constituição para adequação da propriedade urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada, à função social fixada pelo plano diretor de cada Município, disciplinando o procedimento que pode culminar na desapropriação para fins urbanísticos⁹⁶.

Com efeito, o artigo 5º do Estatuto da Cidade prevê o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios dos imóveis urbanos situados em área incluída no plano diretor, quando estes não cumprem sua função social. De acordo

⁹⁶ NEVES, Maria Carolina Scheidgger. Desapropriação para fins de reforma urbana e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) - Página 2/3. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 284, 17 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5084>>. Acesso em: 1 set. 2014.

com o §1º do artigo 5º da Lei 10.257/2001, imóvel subutilizado é aquele cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo comenta com muita propriedade referido dispositivo, confira⁹⁷:

O artigo se reporta ao fundamental controle fixado pelo Estatuto da Cidade em face de territórios que não cumprem sua função social (solo urbano não edificado, ou seja, não construído; solo urbano subutilizado, a saber, cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente, conforme o art. 5º, §1º do /estatuto; solo urbano não utilizado, ou seja, não empregado ou mesmo não aproveitado em face das normas de meio ambiente artificial). Daí o dever de a pessoa parcelar, edificar ou usar sua propriedade como aproveitamento dos institutos jurídicos e políticos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios como instrumentos que deverão ser criados concretamente por lei municipal específica, lei esta “para área incluída no plano diretor” (art. 5º, caput), que fixará as condições e prazos para a implementação de referida obrigação (a obrigação de parcelar, de edificar ou utilizar, o que será compulsório). Destarte, o proprietário que não atender ao regramento de meio ambiente artificial em face de seu território é notificado pelo Poder Executivo municipal, na forma e prazos definidos pelos §§ 2º, 3º e 4º do art. 5º da Lei 10.257/2001, visando cumprir a obrigação, sob pena de sofrer aplicação de IPTU progressivo e, num segundo momento, conforme observa o art. 8º da lei que comentamos, ser legitimado passivo em decorrência da desapropriação.

Atuando com instrumentos de planejamento municipal (art. 4º, III, b) combinados com instrumentos vinculados a institutos jurídicos e políticos (art. 4º, V, i), o legislador desenvolve a efetividade da lei com a aplicação de instrumentos tributários e financeiros (art. 4º, IV, a) associados a instrumentos adaptados a institutos jurídicos e políticos (art. 4º, V, a). Procura, portanto, o Estatuto da Cidade executar política urbana concreta ligada ao objetivo de ordenar a cidade em proveito da dignidade da pessoa humana, invertendo, por via de consequência, a antiga lógica positivada nos subsistemas jurídicos tradicionais de “adaptar o homem ao

⁹⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial, 5ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 152/153.

território e à cidade”, e não, como agora determina o Estatuto, condicionar o território e a cidade à dignidade da pessoa humana.

A propriedade no âmbito das cidades, embora evidentemente reconhecida, deixa de ter caráter absoluto, outrora definido por regras de subsistemas jurídicos criados nos moldes, finalidades e população do século XIX, passando a entender concretamente sua função social (art. 5º, XXII e XXIII, da Carta Magna). Pelo Estatuto da Cidade resta vedada a prática de se utilizar a propriedade com fins de especulação, tornando-se límpida a concepção de que a utilização dos instrumentos ora comentados tem como objetivo inequívoco contribuir para a erradicação da marginalização, redução das desigualdades sociais, assim como promover o bem de todos, pessoas humanas dos estabelecimentos regulares e irregulares, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil e, portanto, de nosso País, definido no art. 3º, III, da Carta Magna.

Com relação ao procedimento, ressalta-se que

o proprietário de imóvel remisso será notificado para cumprir sua obrigação, apresentando projeto nesse sentido em prazo não inferior a um ano e, após aprovação do projeto, disporá de, no mínimo, dois anos para iniciar as obras. Acrescenta que a notificação deve ser averbada no cartório de registro de imóveis para fins de conhecimento de terceiros, bem como que a transmissão do imóvel por ato *inter vivos* ou *causa mortis* posterior à notificação transfere as obrigações, sem interrupção de quaisquer prazos⁹⁸.

Todavia, mantendo-se inerte o proprietário, o Poder Público Municipal poderá impor sanções administrativas escalonadas e sucessivas, sendo a primeira delas a aplicação do IPTU progressivo no tempo, que ocorrerá mediante a majoração anual de sua alíquota, cujo valor será fixado por lei municipal e não

⁹⁸ NEVES, Maria Carolina Scheidgger. Desapropriação para fins de reforma urbana e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) - Página 2/3. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 284, 17 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5084>>. Acesso em: 1 set. 2014.

excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (art. 7º, § 1º).

O artigo 7º do Estatuto da Cidade determina, ainda, que a progressividade será mantida por um período de 5 anos. No entanto, se a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não for atendida no dentro deste prazo, o Município manterá a cobrança da exação pela alíquota máxima, até que seja adimplida a obrigação (art. 7º, § 2º), podendo, se preferir, desapropriar o imóvel (art. 8º), instrumento a ser visto no próximo capítulo.

3. DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA

3.1. A desapropriação como instrumento urbanístico

Tendo como início o Século XIX, mais precisamente após a Revolução Industrial, e sendo cada vez mais crescente, o processo de urbanização das cidades e bem assim do capitalismo, desencadeou profunda mutação da sociedade mundial, principalmente de cunho social e político.

O processo de urbanização foi desde o início desordenado, dando ensejo a problemas estruturais vistos até hoje como uns dos principais problemas da atualidade, tais como a precariedade das vias de acesso, do saneamento e dos meios de transporte, a degradação do patrimônio histórico e paisagístico, a inexistência de áreas de lazer, a ocupação irregular do solo e, ainda, o déficit habitacional que dá início ao fenômeno da favelização das cidades e, bem assim, da marginalização e violência.

Na tentativa de disciplinar o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo e a ordenação urbanística da atividade edilícia, surgiu o que hoje conhecemos como Direito Urbanístico, "ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística"⁹⁹. E, nesse mister, foram desenvolvidos diversos instrumentos de

⁹⁹ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 32.

atuação e intervenção do Poder Público na organização e na atividade urbana, dentre eles está a desapropriação urbanística¹⁰⁰.

Destarte, a conceituação deste instrumento em muito se assemelha à desapropriação tradicional. Todavia, a distinção entre ambos institutos está em sua finalidade, sendo que aquela tem por escopo a conformação da propriedade privada ao planejamento urbanístico, “ora porque determinado bem imóvel encontra-se em área integrante de projeto de urbanificação, ora porque seu proprietário está remisso no cumprimento da função social que lhe é legalmente atribuída”¹⁰¹.

Ademais, a desapropriação urbanística tem por finalidade “o regime de adequação entre os imóveis e as diretrizes estabelecidas no plano diretor”¹⁰².

Com efeito, a natureza jurídica da desapropriação urbanística sancionatória não pode afastar-se de seu parâmetro vinculatório, qual seja a política urbana. Assim, há que se registrar que “sua natureza jurídica é a de instrumento de política urbana, de caráter punitivo, executado através da transferência coercitiva do imóvel para o patrimônio municipal”¹⁰³.

A desapropriação urbanística possui previsão constitucional no artigo 182¹⁰⁴, que tratou da desapropriação para urbanificação em seu § 3º e da

¹⁰⁰ NEVES, Maria Carolina Scheidgger. Desapropriação para fins de reforma urbana e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) - Página 3/3. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 284, 17 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5084>>. Acesso em: 6 set. 2014.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 855.

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...) § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade

desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana em seu § 4º, atribuindo-lhe, assim, caráter sancionatório que se verifica pelo pagamento da indenização em títulos da dívida pública.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho¹⁰⁵, a desapropriação urbanística sancionatória

tem suporte no art. 182, §º, III, da vigente Constituição, estando o dispositivo dentro da disciplina relativa à política urbana. A norma constitucional foi regulamentada pela Lei 10.257, de 10.07.2001 (Estatuto da Cidade), que deu os lineamentos complementares necessários à sua efetividade jurídica.

E continua afirmando que

o núcleo conceitual da desapropriação urbanística sancionatória é o mesmo das demais espécies de desapropriação: a transferência da propriedade do particular para o Poder Público por motivo de utilidade pública ou interesse social. A denominação que nos permite conceber – desapropriação urbanística sancionatória – decorre, por um ângulo, da circunstância de que se trata de ação governamental própria de política urbana para atender aos reclamos do plano diretor da cidade e, por outro lado, do caráter tipicamente punitivo desse mecanismo, fato que emana do próprio dispositivo constitucional 106.

Em julho de 2001 foi editada a Lei 10.251 que veio regulamentar referido instituto. O Estatuto da Cidade, em seu artigo 8º¹⁰⁷, transformou a desapropriação

predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

¹⁰⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 855.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública. § 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano. § 2º O valor real da indenização: I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei; II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. § 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos. § 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua

urbanística em instrumento conformador da propriedade privada aos interesses urbanísticos.

3.2. A desapropriação para fins de reforma urbana

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello

à luz do Direito Positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real¹⁰⁸.

Conforme já ressaltado, a normatização urbanística é bem recente, de modo que a desapropriação urbanística não apresenta requisitos absolutamente individualizados em relação à desapropriação comum, sendo o Estatuto da Cidade, sem dúvidas, o primeiro passo rumo a um regramento específico nesse sentido¹⁰⁹.

No ordenamento jurídico brasileiro a propriedade urbana pode ser objeto de desapropriação tanto quanto qualquer outro bem de propriedade privada. Há assim, dois tipos de desapropriação de imóvel urbano: a) aquela prevista no artigo

incorporação ao patrimônio público. § 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório. § 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

¹⁰⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 735.

¹⁰⁹ NEVES, Maria Carolina Scheidgger. Desapropriação para fins de reforma urbana e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) - Página 3/3. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 284, 17 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5084>>. Acesso em: 6 set. 2014.

5º, XXIV c/c artigo 1832, §3º da CF, denominada de desapropriação comum, decorrente de necessidade ou utilidade pública ou interesse social, e ressarcida mediante indenização prévia, justa e em dinheiro; b) prevista no artigo 182, §4º, III da CF c/c artigo 8º da Lei 10.251/01, denominada de desapropriação-sanção, sendo aquela destinada a punir o não cumprimento de obrigação ou ônus urbanístico imposto ao proprietário de terrenos urbanos. Tem caráter sancionatório devido ao descumprimento de um dever urbanístico. O Poder Público desapropriará o imóvel remisso e impor-lhe-á o pagamento mediante títulos especiais da dívida pública resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas.

3.2.1. Objeto

Pela análise dos dispositivos acima citados (art. 182, § 4.º, III, da CF/88, e do art. 8.º, do Estatuto da Cidade), percebe-se que a desapropriação urbanística tem como objeto o solo urbano não aproveitado de maneira adequada, ou seja, descumpridor das determinações impostas pelo plano diretor municipal, conforme muito bem explana Edílson Pereira Nobre Júnior ao afirmar que

faz-se preciso que se trate de imóvel inserido em área delimitada no plano diretor do respectivo Município. Alfim, terá que se referir a solo urbano que não esteja edificado, ou esteja subutilizado, ou não utilizado. Em suma, há que se cuidar de imóvel não adequadamente aproveitado ¹¹⁰.

¹¹⁰ NOBRE JR., Edílson Pereira. Desapropriação para fins de reforma urbana. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 39, n. 156, out./dez. 2002, p. 83.

Nesse sentido, o “fato gerador” da desapropriação urbanística “consubstancia-se, desta forma, unicamente no descumprimento de dever ou ônus urbanístico” ¹¹¹.

3.2.2. Competência expropriatória

De acordo com a previsão do artigo 8º do Estatuto da Cidade, a competência desta modalidade expropriatória do Município, bem como do Distrito Federal, tudo no termos do artigo 32, § 1º da Constituição Federal¹¹².

José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra intitulada Manual de Direito Administrativo¹¹³, esclarece que

é o município que tem competência provativa para promover tal desapropriação. O fundamento não é somente o texto do art. 182, §4º, III, da CF; a política urbana ‘tem no município seu grande mobilizador’. (...) Ao município, sem dúvida, foi reservada a tarefa preponderante de implementar as ações e estratégias necessárias à preservação e aperfeiçoamento da ordem urbanística. Aliás, não custa lembrar que, por esse motivo, é o município também competente para promover a desapropriação urbanística ordinária, prevista no art. 5º, “i”, do Decreto-lei nº 3.365/41; é que tal providência se caracteriza como inerente à política urbana, sendo, pois, da competência dos entes municipais.

3.2.3. Pressupostos

Com efeito, a desapropriação urbanística não pode ser efetuada de forma aleatória pelo Município, devendo estar presentes alguns pressupostos entendidos como verdadeiros pré-requisitos. Primeiramente, como requisito constitucional, há a

¹¹¹ NEVES, Maria Carolina Scheidgger. Desapropriação para fins de reforma urbana e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) - Página 3/3. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 284, 17 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5084>>. Acesso em: 6 set. 2014.

¹¹² Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

¹¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 855.

exigência de edição de lei federal que discipline a matéria, já tendo sido atendido com a em vigor da Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Ademais, necessária a existência de plano diretor a ser editado pelo Município, segundo o previsto no artigo 41, III do Estatuto da Cidade¹¹⁴.

Há divergência doutrinária acerca da necessidade ou não da edição de uma lei municipal de caráter concreto, além do plano diretor, que determine o parcelamento, a edificação ou a utilização de solo urbano subutilizado ou não utilizado^{115 116}.

Finalmente, é necessário o exaurimento de todos os demais instrumentos efetivadores da política urbana previstos no Estatuto da Cidade e já estudados no item 3.2 deste trabalho.

Nesta seara, pertinente a transcrição do pensamento de José dos Santos Carvalho Filho¹¹⁷:

O pressuposto da modalidade expropriatória em foco reside no descumprimento, pelo proprietário, da obrigação urbanística de aproveitamento do imóvel em conformidade com o que tiver sido estipulado no plano diretor. A determinação urbanística consiste na adequação do solo urbano às diretrizes fixadas no plano diretor. Não sendo cumprida, o município adota as providências punitivas em caráter sucessivo: só pode ser aplicada a sanção subsequente se a anterior tiver sido ineficaz. As sanções tem a seguinte ordem de aplicabilidade: 1ª) ordem de edificação ou parcelamento compulsórios; 2ª) imposição de IPTU progressivo no tempo; 3ª) desapropriação urbanística sancionatória. Esta última é a sanção mais grave, vez que acarreta a perda da propriedade do imóvel.

¹¹⁴ Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal.

¹¹⁵ BEZNOS, Clóvis. Desapropriação em Nome da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 129.

¹¹⁶ NOBRE JR., Edilson Pereira. Desapropriação para fins de reforma urbana. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 39, n. 156, out./dez. 2002, p. 84.

¹¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 855.

3.2.4. Indenização

A regra geral prevista no artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal determina que a desapropriação seja justa, prévia e paga em dinheiro. Todavia, em se tratando da desapropriação-sanção, por descumprimento da função social, a indenização será paga mediante títulos da dívida pública, acrescentando o § 1º do artigo 8º do Estatuto da Cidade que tais títulos deverão ser previamente aprovados pelo Senado Federal e serão resgatáveis no prazo máximo de 10 (dez) anos, por meio de parcelas anuais e sucessivas, sendo-lhe assegurado o valor real.

Ademais, dispõe ainda o § 3º do artigo 8º da mesma lei que não terão eles poder liberatório para pagamento de tributos, ou seja, “sendo os títulos emitidos para pagamento parcelado de indenização, aqueles ainda não vencidos não poderão ser utilizados para pagamento de tributos em atraso” ¹¹⁸.

Por outro lado, “o § 2.º do mesmo art. 8º, gerou certa peleja doutrinária, pois, ao invés de utilizar os termos ‘prévia e justa’, consagrados para a desapropriação tradicional, referiu-se unicamente ao “valor real da indenização”, o que levou alguns doutrinadores a supor que, para a desapropriação urbanística sancionatória, estariam afastados os requisitos de anterioridade e justiça da indenização” ¹¹⁹.

De acordo com Edílson Pereira NOBRE JÚNIOR, na desapropriação urbanística “não há garantia de que a indenização seja prévia. Poderá, portanto, o

¹¹⁸ NEVES, Maria Carolina Scheidgger. Desapropriação para fins de reforma urbana e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) - Página 3/3. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 284, 17 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5084>>. Acesso em: 6 set. 2014.

¹¹⁹ Idem.

legislador estabelecer que a mutação dominial no registro imobiliário se dê antes de quitado o valor do ressarcimento devido ao proprietário" ¹²⁰.

Sobre o tema ensina Clóvis BEZNOS que

o desapropriado já é suficientemente sancionado pelo fato de não receber a indenização prévia e em dinheiro, mas sim em parcelas anuais, em até dez anos, em títulos que não se prestam sequer como meio de pagamento de tributos ¹²¹.

Acrescenta, ainda, que a desapropriação para fins de reforma agrária, que também é sancionatória, não excluiu a justa indenização, sendo que, de forma idêntica, também deve ser justa a indenização decorrente da desapropriação urbanística ¹²².

Assim, ainda que não seja expressa a indenização justa no texto legal, fazendo constar apenas a expressão “valor real”, muitos entendem as expressões como sinônimas

sendo certo que, mesmo em se tratando de desapropriação-sanção, a indenização há de ser justa e corresponder ao valor integral do bem, pois o caráter sancionatório advém da própria privação da propriedade, como também do pagamento mediante títulos da dívida pública ¹²³.

Todavia, distinto é o posicionamento de José dos Santos Carvalho Filho, para quem ¹²⁴

a indenização será efetivada através de títulos da dívida pública, previamente aprovados pelo Senado, com resgate no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurando-se o valor

¹²⁰ NOBRE JR., Edilson Pereira. Desapropriação para fins de reforma urbana. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 39, n. 156, out./dez. 2002, p. 85.

¹²¹ BEZNOS, Clóvis. Desapropriação em Nome da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 132/133.

¹²² BEZNOS, Clóvis. Desapropriação em Nome da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 132/133.

¹²³ NEVES, Maria Carolina Scheidgger. Desapropriação para fins de reforma urbana e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) - Página 3/3. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 284, 17 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5084>>. Acesso em: 6 set. 2014.

¹²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 855.

real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano (art. 8º, §1º, do Estatuto da Cidade). A lei, porém, indicou o sentido de valor real, estabelecendo: 1º) que esse valor refletirá o que serve de base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras executadas pelo Poder Público; 2º) que no valor indenizatório não poderão ser computados expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios (art. 8º, §2º, I e II, do Estatuto da Cidade. **Para alguns estudiosos, haveria inconstitucionalidade nesse critério. Ousamos dissentir de tal entendimento, e por mais de uma razão (grifo nosso):** primeiramente o conceito de indenização justa não se apresenta com determinação tal que dela se possa extrair valor pré-fixado; depois, essa referência, prevista no art. 5º, XXIV, da CF, constitui a regra para a desapropriação, mas é plenamente admissível que haja exceções na própria Constituição; por derradeiro, é preciso observar que essa modalidade de desapropriação tem natureza punitiva e só foi acionada em virtude da recalcitrância do proprietário em atender às obrigações urbanísticas de adequação ao plano diretor, e tal situação, é óbvio, não pode merecer o mesmo tratamento que o dispensado para a desapropriação ordinária.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo, em sua obra intitulada Estatuto da Cidade Comentado, também traz imperiosos ensinamentos acerca do artigo 8º da Lei 10.257/2001. Confira¹²⁵:

Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel com o pagamento em títulos da dívida pública. A Lei 10.257/2001 pretendeu dar efetividade ao que estabelece o art. 182, §4º, III, da CF, que determina ser “facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: (...) III – desapropriação com pagamento da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Trata-se de instrumento destinado a assegurar o regramento constitucional destinado à tutela do meio ambiente artificial dentre as possibilidades de institutos jurídicos e políticos disciplinados pelo art. 4º, V, a, do Estatuto da Cidade, constituindo-se, portanto, a exemplo de outros instrumentos já comentados, em eficiente meio assecuratório do pleno desenvolvimento das funções sociais da

¹²⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial, 5ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 158/160.

cidade. A exemplo do IPTU progressivo, mecanismo de nítido caráter sancionatório, o instrumento ora comentado também se caracteriza como desapropriação-sanção, ou seja, o proprietário que não agir em conformidade com as exigências fundamentais de ordenação da cidade estabelecidas pelo Estatuto da Cidade estará sujeito à desapropriação de sua propriedade.

Todavia, a desapropriação do imóvel apontada no art. 8º deverá ser analisada de acordo com interpretação sistemática da Constituição Federal na medida em que, mesmo com as ressalvas apontadas no art. 5º, XXIV, da Carta Magna, a regra no procedimento constitucional da ordem econômica (art. 170, CF), ou seja, o parâmetro constitucional, no que se vincula ao instituto da desapropriação, é o da prévia e justa indenização em dinheiro, como direito material constitucional fundamental descrito nas denominadas garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito (art. 5º, XXIV, bem como art. 182, §3º, da CF), paradigma que melhor se compatibiliza com os objetivos do meio ambiente artificial determinados pelo Estatuto da Cidade, que fixa, como importante diretriz, a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, IX, da Lei 10.257/2001).

Daí nossa conclusão no sentido de ser inconstitucional a parte final do caput do art. 8º, que, em vez de estabelecer o pagamento ao proprietário através de moeda corrente nacional, estabelece referido pagamento em títulos da dívida pública. O valor real da indenização determinado no §2º se reporta a critérios de cálculo destinados aos proprietários apontados em situações descritas no caput do dispositivo.

Uma vez incorporado o imóvel ao patrimônio público (§4º do art. 8º do Estatuto), seu aproveitamento deverá necessariamente obedecer às diretrizes gerais

estabelecidas no art. 12 da presente lei. Destarte, tanto o Poder Público quanto eventuais terceiros (na forma do que determina o §5º do diploma que comentamos) não ficarão imunes às obrigações básicas destinadas a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, que fixa critérios precisos no estabelecimento das novas regras jurídicas intrínsecas à propriedade urbana (art. 8º, §6º, do Estatuto).

3.2.5. Procedimento e destinação do bem expropriado

A questão referente à destinação do bem imóvel expropriado está prevista nos §§ 4º a 6º do artigo 8º do Estatuto da Cidade. Com efeito, o referido § 4º determina que o Município terá o prazo de 5 (cinco) anos para proceder ao adequado aproveitamento do imóvel, prazo a ser contado a partir de sua incorporação ao patrimônio público. Já o § 5º, dispondo acerca das formas de aproveitamento do bem, faculta ao ente municipal procedê-lo diretamente, ou através da alienação ou concessão a terceiros, obedecendo-se, nesse caso, ao respectivo procedimento licitatório.

Dos dispositivos referidos extrai-se, portanto, que

após a efetivação da desapropriação, o Município tem um prazo para dar ao bem a destinação que lhe impõe o plano diretor e da qual o ex-proprietário estava remisso, ou seja, para efetuar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios. Poderá ainda o Poder Público optar por transferi-lo a terceiros. De qualquer sorte, não efetuando o adequado aproveitamento dentro do prazo estipulado, o próprio Estatuto da Cidade impõe ao administrador municipal as penas da improbidade administrativa, conforme preceituado no art. 52, II¹²⁶.

Relativamente ao aproveitamento do imóvel, José dos Santos Carvalho Filho ressalta que este

¹²⁶ Idem.

pode ser efetivado diretamente pelo governo municipal. A lei, no entanto, faculta que seja implementado por meio de alienação ou concessão a terceiros, sempre com a adoção do devido procedimento de licitação (art. 8º, §5º, do Estatuto). Na hipótese de haver alienação, ficam mantidas para o adquirente as mesmas obrigações urbanísticas de parcelamento ou edificação compulsórios anteriormente assinadas ao ex-proprietário ¹²⁷.

Ademais, prevê o §5º do artigo 8º do Estatuto da Cidade que o Município possui prazo fixo para realizar o aproveitamento cuja omissão, por parte do expropriado, deu ensejo à desapropriação. De acordo com Fernando Dias Menezes de ALMEIDA

seria inadmissível que o imóvel fosse retirado forçosamente do proprietário, em virtude do descumprimento da função social da propriedade, e que tal função social continuasse não sendo atendida estando o imóvel sob o domínio municipal ¹²⁸.

Para José dos Santos Carvalho Filho

o efeito originário da desapropriação punitiva é a transferência da propriedade para o município. Constitui, porém, o efeito derivado (ou sucessivo) a obrigação de o município proceder ao aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos a partir do ingresso do bem no acervo municipal (art. 8º, §4º, do Estatuto da Cidade). O descumprimento de semelhante obrigação rende ensejo à caracterização da omissão do prefeito e de outros agentes como conduta de improbidade administrativa, estando os autores sujeitos às penalidades previstas na Lei nº 8.429/92, que regula a matéria ¹²⁹.

Por seu turno, o beneficiário que adquirir o imóvel por alienação ou concessão ficará responsável pelo cumprimento das obrigações constantes no plano diretor e previstas no artigo 5º¹³⁰ do Estatuto da Cidade.

¹²⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 856.

¹²⁸ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Comentários: arts. 4º. a 8º. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando dias Menezes de (coord.). Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários. São Paulo: RT, 2002, p. 78.

¹²⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 856.

¹³⁰ Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou

Todavia, ao contrário do estabelecido em relação ao Poder Público, a legislação não fixou prazo ao beneficiário adquirente do imóvel por alienação ou concessão. Segundo Edílson Pereira Nobre Júnior¹³¹ e Clóvis Beznos¹³², caberá ao Poder Público estabelecer esse prazo no próprio edital licitatório e no contrato aquisitivo ou de concessão, com natureza jurídica de verdadeira condição resolutiva. Desta forma, não cumprido o prazo, o bem retornaria imediatamente ao Município, sem necessidade de obediência dos prazos dos artigos 5º e 6º. Por outro lado, não estando expressa referida condição, alternativa não há senão o Poder Público aguardar o decurso do prazo de um ano para apresentação de projeto, outro prazo, para início das obras para, posteriormente, poder aplicar por cinco anos o IPTU progressivo no tempo.

José dos Santos Carvalho Filho tece breves e imperiosos comentários acerca do procedimento da desapropriação urbanística sancionatória. Segundo ele¹³³:

Quanto ao procedimento para efetivar a transferência do imóvel, incide no caso a lei geral de desapropriação (Decreto-lei nº 3.365/41), mas incide no que couber, visto ser necessário atender-se às peculiaridades da desapropriação sancionatória. Por conseguinte, ao município cabe propor a

não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. § 1º Considera-se subutilizado o imóvel: I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente; II – (VETADO). § 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis. § 3º A notificação far-se-á: I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração; II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I. § 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a: I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente; II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento. § 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

¹³¹ NOBRE JR., Edílson Pereira. Desapropriação para fins de reforma urbana. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 39, n. 156, out./dez. 2002, p. 88.

¹³² BEZNOS, Clóvis. Desapropriação em Nome da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 135.

¹³³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 855.

devida ação de desapropriação. Em nosso entender, contudo, é dispensável o decreto expropriatório, porque o objetivo desse ato é o de indicar o propósito da Administração e comunica-la ao proprietário. Ora, na desapropriação urbanística sancionatória, o proprietário já há muito – no mínimo, desde a notificação para o cumprimento da obrigação urbanística – tomou ciência de que o descumprimento poderia conduzir à desapropriação. Por outro lado, a finalidade do Poder Público continua sendo a mesma: a necessidade de adequação do imóvel ao plano diretor para observância da política urbana. Acresce, ainda, que o decreto foi instituído pelo art. 2º da lei geral expropriatória para a desapropriação ordinária, e não para a modalidade em foco, que, repetimos, tem fisionomia específica.

Outro ponto digno de nota é com relação à possibilidade de retrocessão.

Auxiliando-nos dos esclarecimentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, "em sentido técnico próprio, é um direito real, o do ex-proprietário reaver o bem expropriado, mas não preposto à finalidade pública"¹³⁴.

No caso de desapropriação para fins de reforma urbana, pode-se ventilar a hipótese de retrocessão para os casos em que o Município, assumindo a obrigação de proceder diretamente o aproveitamento do imóvel expropriado, não a cumpra dentro do prazo fixado pelo artigo 8º, § 4º do Estatuto da Cidade¹³⁵. Neste caso, o antigo proprietário poderia exercer o direito de preferência para aquisição do imóvel.

No mesmo sentido é a posição de Fernando Dias Menezes de Almeida, para quem "ainda que se trate de desapropriação-sanção, não há porque se concluir

¹³⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 15. ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 760.

¹³⁵ Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública. § 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano. § 2º O valor real da indenização: I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei; II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. § 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos. § 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público. § 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório. § 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

de modo diverso: se tanto o antigo proprietário (expropriado) quanto o Poder Público expropriante descumprem a obrigação, é preferível que o imóvel retorne ao expropriado, em respeito ao direito constitucional de propriedade”¹³⁶.

¹³⁶ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Comentários: arts. 4º. a 8º. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando dias Menezes de (coord.). Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários. São Paulo: Revista dos Tribunais – RT, 2002, p. 79.

CONCLUSÃO

A exposição deste trabalho permite concluir que o fundamento legal para a desapropriação urbanística sancionatória encontra-se expresso no artigo 182, parágrafo 4º, III, da Constituição Federal (que faculta ao Poder Público municipal, mediante lei específica e nos termos da lei federal, exigir do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a promoção de seu adequado aproveitamento, nos termos do disposto no plano diretor). Ademais, em 2001 foi editada a Lei federal nº 10.257, regulamentadora do dispositivo constitucional em seus artigos 5º e seguintes, intitulada Estatuto da Cidade.

O Poder Público, ao se deparar com a propriedade não edificada, não utilizada ou subutilizada notificará o proprietário para que cumpra o estabelecido no plano diretor da cidade apresentando, em prazo mínimo de um ano, o projeto de adequação de seu imóvel às regras e diretrizes do plano diretor. A aprovação do projeto é ato vinculado, ou seja, se o projeto estiver de acordo com o plano diretor, ele será aprovado. Após a aprovação, o proprietário terá o prazo mínimo de dois anos para iniciar as obras de empreendimento.

Neste sentido, coercitivamente, a Constituição Federal submete o proprietário a três tipos sucessivos de providências. Primeiramente, este é compelido a parcelar seu imóvel em módulos imobiliários menores e autônomos, ou a edificar compulsoriamente o terreno de acordo as diretrizes do plano diretor (o que também pode ser verificado no caso da subutilização do solo - quando, embora haja alguma construção, esta possua aproveitamento inferior ao mínimo definido no plano diretor). Além destas modalidades, o Estatuto da Cidade previu a utilização

compulsória, para fins de compelir o proprietário à edificação e parcelamento do solo urbano.

Após os prazos acima referidos e, mediante a inércia do proprietário em cumprir o disposto no plano diretor, o Poder Público, através do Município, pode iniciar a cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU – progressivo no tempo.

Finalmente, como medida última, encontra-se a desapropriação urbanística sancionatória, que tem finalidade dúplice de caráter sancionatório pelo não cumprimento das normas e diretrizes previstas no plano diretor; e de impedir a utilização da propriedade para fins especulatórios.

O conceito de desapropriação, em sua essência, é concebido como um instrumento de que se vale o Poder Público para, em atendimento ao interesse social ou à utilidade pública, transferir a propriedade para seu patrimônio, mediante pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro, salvo exceções previstas de pagamento em títulos da dívida pública, dentre as quais figura a desapropriação urbanística sancionatória.

Este tipo especial de desapropriação apresenta requisitos e características próprias que a diferencia da desapropriação baseada na utilidade pública ou no interesse social. A desapropriação urbanística sancionatória só incide sobre propriedade urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada, incluída no plano diretor, a qual não foi dada o seu devido aproveitamento; não resumindo, assim, na mera transferência de propriedade do imóvel, mas em um instrumento destinado à realização da política urbana, como forma de utilizar o bem de acordo com as normas do plano diretor.

Seu pagamento é feito mediante títulos da dívida pública municipal, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal e resgatáveis em até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurado o valor real da indenização e os juros legais.

Com efeito, a desapropriação urbanística sancionatória só deve ser aplicada como último remédio, apenas quando não houver outro meio menos gravoso para obter o resultado pretendido ou quando o proprietário do imóvel não adotar as medidas compatíveis com o plano diretor.

Deste modo, o que se está a proteger aqui como interesse público é o ordenamento das cidades, tão importante para evitar as mazelas decorrentes da incessante urbanização das cidades, quais sejam a especulação imobiliária, a favelização e o incremento da violência.

O Direito Urbanístico tem-se mostrado cada dia mais importante na efetivação da política urbana, mediante os diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, destacando-se, aqui, a desapropriação urbanística sancionatória.

Desta forma, em que pese a previsão constitucional de garantia dos direitos fundamentais, conclui-se que a atuação do Poder Público ao lançar mão da desapropriação urbanística é autorizada também pela Constituição Federal em seu artigo 182, parágrafo 4º, III, e por suas leis regulamentadoras, dando destaque ao Estatuto da Cidade e aos planos diretores municipais. O fundamento aqui é também o interesse social, a supremacia do interesse público sobre o particular, tudo para se construir um meio ambiente artificial mais isonômico, ordenado e sadio.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Comentários: arts. 4º. a 8º. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando dias Menezes de (coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários*. São Paulo: RT, 2002.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de et al. *Crescimento e pobreza*. 13. Ed. São Paulo: Loyola, 1982.

ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Iures, 2005.

AMADO, Frederico Augusto. *Direito Ambiental Esquematizado*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

ASCENSÃO, José de Oliveira. O urbanismo e o direito de propriedade. In: AMARAL, Diogo Freitas do (Coord.). *Direito do urbanismo*. Comunicações apresentada no curso realizado no Instituto Nacional de Administração. Oeiras/Portugal: Instituto Nacional de Administração, 1989.

BARDET, Gaston. *O urbanismo*. Trad. De Flávia Cristina Nascimento. Campinas: Papirus, 1990.

BEZNOS, Clóvis. Desapropriação em Nome da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, São Paulo: Malheiros, 2003.

CARDOSO, Sônia Letícia de Mélo. Direito urbanístico. *Revista Jurídica Cesumar-Mestrado*, v. 3, n. 1, p. 127-142, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Editora Jus Podivrm. Salvador, 2008.

CHAULHUB, Melhim Namem. *Propriedade Imobiliária, Função Social e outros aspectos*. Rio de Janeiro, Renovar, 2000.

COLLADO, Pedro Escribano, La Propriedad Privada Urbana. In: ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade pública*. Malheiros, 2005.

COSTA, Karla Ludimila Vieira. Noções introdutórias sobre Direito Urbanístico. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2732, 24 dez. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18108>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

DALLARI, A. A. *Desapropriações para fins urbanísticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17ª ed., São Paulo, Atlas, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri, SP: Manole, 2004.

DORNELAS, Henrique Lopes. O Direito Urbanístico e a importância do Plano Diretor Municipal. **Revista do Curso de Direito da Uniabeu**, v. 1, n. 1, p. 1-21, 2011.

DUGUIT, Léon. *Les Transformations Générales du Droit Privé depuis de Code Napoléon*, 1912. In: ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade pública*. Malheiros, 2005.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea*.

FERREIRA, P. *Comentários à Constituição brasileira*. v. VI. São Paulo: Saraiva, 1994.

FILHO, José dos Santos Carvalho. PROPRIEDADE, POLÍTICA URBANA E CONSTITUIÇÃO. *Revista da EMERJ*, v. 6, n. 23, 2003.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Saraiva, v. 1, 1990.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial*. 5. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

GUEDES, Jefferson Carús. Função social das “propriedades”: da funcionalidade primitiva ao conceito atual de função social. *In: Aspectos controvertidos do novo Código Civil*. Coordenação: ALVIM, Arruda.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. O direito urbanístico e a disciplina da propriedade. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, 2004.

GROSTEIN, Marta Dora. *Metrópole e Expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis"*. São Paulo Perspec. [online]. 2001, vol.15, n.1, pp. 13-19. ISSN 0102-8839.

HUMBERT, Georges Louis Hage. A Constituição, a garantia fundamental ao acesso à Justiça e a assistência judiciária gratuita. Estudo de caso. *Jus Navigandi*, Teresina, ano, v. 11.

LEONARDO, Elizandra Litaiff. O Direito Urbanístico Como Disciplina Indispensável Para a Implementação das Cidades Sustentáveis. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3731.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2014 (Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010).

LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A Propriedade como Relação Jurídica Complexa*.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*, 6ª ed., Niterói: Impetus, 2012.

MÁRIO, Caio da Silva Pereira. *Instituições de direito civil*.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Novos Aspectos da Função Social da Propriedade, *in Revista de Direito Público*.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA NETO, D. de F. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

NEVES, Maria Carolina Scheidgger. Desapropriação para fins de reforma urbana e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) - Página 2/3. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 284, 17 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5084>>. Acesso em: 1 set. 2014.

NOBRE JR., Edílson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma urbana*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 39, n. 156, out./dez. 2002.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 3. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

RICCITELLI, Antônio. *Função social da propriedade*. Lopes Pinto Advogados, 2004.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade pública*. Malheiros, 2005.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos Metrópole. ISSN (impresso) 1517-2422;(eletrônico) 2236-9996, n. 12, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, J. A. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: RT, 1981.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA. José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*, 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.